VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 22)
z dnia 13 września 2016 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 22)

13 września 2016 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zaopiniowała:

– dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 3/16, SK 37/15, SK 39/15, SK 47/15.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska –** naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w Biurze Analiz Sejmowych, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych oraz **Marek Iwański, Katarzyna Łakomiec, Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Krzysztof Oplustil** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam bardzo serdecznie przybyłych na dzisiejsze posiedzenie przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych. Porządek dzienny mają państwo przed sobą. Proponuję drobną korektę na wniosek pana posła Stanisława Pięty, który prosi o zdjęcie z porządku dziennego omówienia sprawy o sygn. akt SK 32/15. Omówimy ją na kolejnym posiedzeniu.

Teraz przechodzimy do realizacji porządku dziennego. Pan poseł Wojciech Szarama prosi jeszcze o głos. Proszę, panie pośle.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie przewodniczący, w związku z odbywającym się równolegle wspólnym posiedzeniem Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej zwracam się z prośbą, abym mógł swoją sprawę omówić jako pierwszy.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jeżeli pan poseł Eugeniusz Kłopotek nie zgłosi sprzeciwu, to nie widzę przeszkód. Nie ma sprzeciwu. Wobec tego proszę, pan poseł Wojciech Szarama, sprawa o sygn. akt SK 3/16.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jest to skarga konstytucyjna na art. 101 § 2 ustawy – Kodeks karny w zakresie, w jakim stanowi, że karalność przestępstwa ściganego z oskarżenia prywatnego ustaje z upływem roku od czasu, gdy pokrzywdzony dowiedział się o osobie sprawcy przestępstwa, a jednocześnie nie przewiduje zawieszenia biegu przedawnienia takiego przestępstwa ze względu na niemożność ścigania sprawcy przez pokrzywdzonego z powodu złego stanu zdrowia tego ostatniego. Biuro Analiz Sejmowych proponuje, aby przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu wniosek, że ten artykuł jest zgodny z art. 47 w związku z art. 45 i art. 77 ust. 2 konstytucji. W pozostałym zakresie wnosimy o umorzenie postępowania.

Zgadzam się z tą propozycją Biura Analiz Sejmowych, tym bardziej że w podobnej sprawie byłem już w Trybunale Konstytucyjnym i Trybunał Konstytucyjny podzielił punkt widzenia Sejmu. Teraz pozwolę sobie króciutko omówić art. 47 konstytucji, bo to ma ogromne znaczenie.

Pełnomocnik skarżącego podnosi, iż zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 47 konstytucji, który mówi: „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. To, jak

mogłoby się wydawać, w połączeniu z art. 45 ust. 1 konstytucji, który stwierdza: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”, czyli prawem do sądu, mogłoby wskazywać, że prawa skarżącego zostały naruszone – człowiek był chory, teoretycznie nie mógł sporządzić aktu oskarżenia – i że ochrona jego praw mogłaby być dłuższa. Ale gdybyśmy nie mieli tego ograniczonego okresu na ściganie przestępstw z oskarżenia prywatnego, to byłaby sytuacja, że akt oskarżenia mógłby zostać wniesiony w każdym czasie, mógłby przekroczyć okres przedawnienia przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego – terminy dziesięcioletnie, piętnastoletnie. Natomiast uwzględniając art. 47 konstytucji, musimy brać pod uwagę również prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia osoby, która jest oskarżana. Są to przestępstwa, które zwykle dotyczą zniewagi, a więc naruszające czyjeś dobre imię. W tym przypadku pozostawienie takiej możliwości osobie, która czuje się obrażona, która czuje, że zostało naruszone jej dobre imię, takiej pełnej dowolności we wnoszeniu aktu oskarżenia mogłoby doprowadzić do takiej sytuacji, iż zostałyby naruszone prawa osoby, która jest oskarżana.

W tej sytuacji, równoważąc prawa jednej i drugiej strony potencjalnego procesu, należy uznać, iż ten przepis nie narusza norm konstytucyjnych, które zostały przywołane. Wprowadza on okres, który nie można nazwać krótkim. Jest to okres rozsądny, który powoduje, że prawo do prywatności, do ochrony czci i dobrego imienia jest w tym przypadku równoważone. Dlatego proponuje przyjęcie propozycji przedstawionej przez Biuro Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie pośle. Otwieram dyskusję. Czy są pytania lub uwagi do przedstawionego stanowiska? Rozumiem, że sprawa została przedstawiona w sposób wyczerpujący i jasny. Wobec tego przechodzimy do głosowania.

Kto jest za przyjęciem zaproponowanego projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko jednogłośnie. Dziękuję, panie pośle.

Przechodzimy do kolejnej sprawy. Pan poseł Eugeniusz Kłopotek, sprawa o sygn. akt SK 37/15. Proszę bardzo.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Przygotowany projekt stanowiska w tej sprawie budzi pewne moje wątpliwości, choć nie wynika to z faktu, że uzasadnienie jest złe czy nie do końca się z nim zgadzam. Moje wątpliwości… może inaczej. Najpierw powiem, o co chodzi, a potem będziemy dyskutować.

Jest spółka, która została objęta kontrolą urzędu skarbowego pod kątem prawidłowości rozliczania się z podatku VAT. Kontrola ta została wszczęta 12 listopada 2013 r., to znaczy w tym dniu organ wręczył zawiadomienie o kontroli. Termin zakończenia kontroli został ustalony na 29 listopada 2013 r. Jednak 28 listopada, w przeddzień zakończenia kontroli, spółka wniosła sprzeciw, podnosząc argument, że został przekroczony limit czasowy, jaki przysługuje organowi kontrolnemu w stosunku do mikroprzedsiębiorców. Zgodnie z ustawą wynosi on 12 dni roboczych. W tym przypadku termin jeszcze nie został przekroczony, a spółka już podniosła sprzeciw. Sprzeciw został złożony, sprzeciw został rozpatrzony negatywnie dla spółki, bo organ podatkowy postanowił kontynuować swoją kontrolę. W związku z tym 16 grudnia 2013 r. spółka wniosła zażalenie do dyrektora izby skarbowej i 30 grudnia 2013 r. dyrektor izby skarbowej uchylił postanowienie urzędu skarbowego, uznając za niedopuszczalny środek w postaci sprzeciwu, ponieważ nie rozpoczął się jeszcze bieg terminu, od którego przekroczenia można było dopiero wnosić sprzeciw.

Spółka wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skarga nie została rozpatrzona, później wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

A dlaczego nie została rozpatrzona?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Zaraz powiem. Nie została również rozpatrzona w tym kontekście, że sądy administracyjne nie czuły się kompetentne w rozstrzyganiu tego typu skarg. Na tle tej sprawy spółka wystąpiła ze skargą konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego z takim zastrzeżeniem, że skoro jeden z artykułów ustawy o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej, to jest art. 84c ust. 1, a jego treść jest następująca: „Przedsiębiorca może wnieść sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności z naruszeniem przepisów art. 79–79b, art. 80 ust. 1 i 2, art. 82 ust. 1 oraz art. 83 ust. 1 i 2, z zastrzeżeniem art. 84d", a więc skoro ten przepis nie daje możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego na postępowanie organów podatkowych, to przynajmniej w tym zakresie jest niegodny z art. 20, art. 22 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji.

W naszym stanowisku wnosimy o umorzenie postępowania z dwóch powodów. Po pierwsze, moim zdaniem to nie powinno budzić wątpliwości, z powodu tego, że termin kontroli jeszcze się nie zakończył, a spółka już wniosła sprzeciw. I jest drugi argument, który już budzi moje wątpliwości. Otóż spółka uznała, że wyczerpała drogę sadową, a wyrok NSA był wyrokiem ostatecznym, natomiast my w stanowisku przywołujemy różne wyroki Trybunału Konstytucyjnego, że tak naprawdę droga sądowa nie została wyczerpana, bo trzeba było skierować sprawę do sądu powszechnego.

Mając te argumenty i kontrargumenty, wyrażamy w stanowisku opinię, że należy postępowanie umorzyć ze względu na niedopuszczalność rozstrzygania tej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny, dlatego że, po pierwsze, termin nie został przekroczony, jeśli chodzi o kontrolę, a po drugie, droga sądowa nie została wyczerpana, bo trzeba było skierować sprawę do sądu powszechnego.

Jeśli pani mecenas mogłaby uzupełnić jeszcze, bo jest to dosyć skomplikowana sprawa, to byłbym wdzięczny.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Czy mogę zadać pytanie zanim pani odpowie?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę bardzo, pani poseł.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Chcę pana posła zapytać, bo nie wyjaśnił pan do końca, dlaczego ma być sąd powszechny w sytuacji zażalenia na działanie administracji? Jaka jest argumentacja? Dlaczego pan mówi, że ma to być sąd powszechny a nie administracyjny?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Każdy pomiot, każdy obywatel ma prawo do sądu i tej drogi nie wolno mu zamykać. Zarówno wojewódzki sąd administracyjny, jak i Naczelny Sąd Administracyjny uznały, że ta droga postępowania w kontekście sprzeciwu nie jest drogą administracyjną, jest to droga przez sądy powszechne. Ale jak powiedziałem, to budzi moje wątpliwości, dlatego proszę o dodatkowe wyjaśnienia panią mecenas.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Jeszcze raz do pana posła. Ale jakieś argumenty sąd administracyjny musiał podać. Sprzeciw nie jest czynnością cywilnoprawną, jest to procedura z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, to jest procedura administracyjna.

Co więcej, jeśli dobrze pamiętam ustawę, to ona w sprawach nieuregulowanych odsyła do Kodeksu postępowania administracyjnego. Zupełnie nie rozumiem, dlaczego nagle miałby być właściwy sąd powszechny. A jeśli sąd administracyjny odmawia rozpatrzenia, to proszę podać uzasadnienie, bo to nie jest możliwe. Albo pan nie doczytał, albo… nie rozumiem tego, nie ma najmniejszych podstaw, żeby to rozpatrywał sąd powszechny, a konstytucyjne prawo do sądu oznacza szeroko rozumiane sądownictwo. W sprawach cywilnych, karnych mamy sądy powszechne, w sprawach administracyjnych – sądy administracyjne itd. Nikt nikomu nie zamyka drogi do sądu.

Nie rozumiem, dlaczego nie podaje pan argumentów sądu administracyjnego, który nie chce rozpatrywać tej sprawy. Nie ma żadnej kompetencji, ja nie widzę w każdym

razie powodu, żeby sąd powszechny miał rozpatrywać sprawy sprzeciwów, zażaleń i potem decyzji sądu administracyjnego.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Pozwolę sobie wyjaśnić, bo pani poseł mocno się rozpędza.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Co to znaczy rozpędza się, pan się rozpędza.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Pani poseł, ja panią bardzo proszę. Pani próbuje mi jeszcze imputować…

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

To niech pan grzecznie mówi.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Czy pani pozwoli mi…

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę państwa, proszę…

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Pani poseł, staram się mówić bardzo spokojnie, bardzo grzecznie, choć pani próbuje mi imputować…

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Stara się pan, ale panu to nie wychodzi.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Widzi pani, na tym to właśnie polega to pani niegrzeczne zachowanie.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Ad rem, proszę. Ad rem.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Chcę wyraźnie powiedzieć, jeżeli nie ma wskazania wprost w jakiejkolwiek ustawie, że dana sprawa należy do kompetencji określonego rodzaju sądu, na przykład do sądu administracyjnego, to istnieje zawsze przypuszczenie, że wówczas rozpatruje ją sąd powszechny. Ale może pani mecenas jeszcze to wyjaśni.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Prosimy panią mecenas o rozwianie tych wątpliwości.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Szanowny panie przewodniczący, panie pośle, Wysoka Komisjo, sprawa, która została poddana ocenie Trybunału Konstytucyjnego została zainicjowana skargą konstytucyjną. Stan faktyczny i zarzuty zostały przedstawione przez pana posła.

Próbując rozwiać wątpliwości, które przed chwilą zostały zarysowane, chcę przede wszystkim wskazać, że postanowienie dotyczące kontynuowania bądź zaprzestania prowadzenia czynności kontrolnych przez organy administracji publicznej w różnego rodzaju przedmiotowej kontroli merytorycznej są uregulowane w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Te postanowienia w myśl trwałej, jednolitej wykładni dokonanej w uchwale 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego ze stycznia 2014 r. są kwalifikowane jako czynności, które nie podlegają kognicji sądów administracyjnych ze względu na to, że nie są to postanowienia wydawane w ramach postępowania administracyjnego. One wymykają się spod zakresu obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego, a to że ustawodawca w pewnym ograniczonym zakresie dopuścił stosowanie odpowiednio przepisów k.p.a. nie oznacza jeszcze, że jest to postępowanie administracyjne. A po drugie, również nie są innymi czynnościami organu administracji publicznej, które rozstrzygałyby o prawach, materialnych uprawnieniach kontrolowanego przedsiębiorcy.

Z tego względu Naczelny Sąd Administracyjny w składzie 7 sędziów stwierdził, że postanowienia, które zapadają, skrótowo mówiąc, w ramach postępowania kon-

trolnego, następnie zażalenie i rozstrzygnięcie tego zażalenia na sprzeciw, również to postanowienie nie podlegają kognicji sądów administracyjnych. Trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę na to, że kontrola prowadzona przez organy administracji publicznej względem przedsiębiorcy nie zmierza do ustalenia konsekwencji prawnych, tylko zmierza do ustalenia stanu faktycznego, czyli mamy do czynienia z innym etapem stosowania prawa. Dopiero ewentualne stwierdzenie nieprawidłowości w prowadzeniu działalności gospodarczej daje podstawę do tego, aby wszcząć postępowanie administracyjne i w ramach tego postępowania administracyjnego wydać decyzję administracyjną na podstawie danych związanych ze stanem faktycznym ustalonym w toku postępowania kontrolnego. Taka decyzja administracyjna, która na przykład będzie cofała koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej czy też nakładała karę administracyjną w związku z naruszeniem przepisów prawa przez przedsiębiorcę, może jak najbardziej podlegać zaskarżeniu, najpierw w trybie administracyjnym, a następnie sądowoadministracyjnym.

Chcę wskazać, że tak się też stało w sprawie skarżącej. W Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie zawisła sprawa wniesiona przez skarżącą w związku z tym, że organy kontroli skarbowej dopatrzyły się nieprawidłowości związanej z rozliczeniem ze Skarbem Państwa należności z tytułu podatku od towarów i usług. Została wydana decyzja administracyjna na podstawie danych stanu faktycznego ustalonych w toku kontroli i skarżąca tę decyzję administracyjną zaskarżyła do sądu administracyjnego. Trudno więc powiedzieć, że doszło do zatamowania możliwości sądowej kontroli, jeśli chodzi o czynności kontrolne, które były podejmowane przez organy administracji skarbowej, przez sąd administracyjny, który będzie ewentualnie sprawdzał prawidłowość danych ustalonych w toku postępowania kontrolnego niejako pochłoniętego przez postępowanie administracyjne, zakończonego decyzją związaną z nakazem zwrotu pewnych wartości majątkowych. Z tego względu sądy administracyjne odmawiają swojej właściwości, swojej kognicji, powołując się wprost na uchwałę z 2014 r. Natomiast my w związku z faktem, iż konstytucja w art. 177 wskazuje wyraźnie domniemanie właściwości sądów powszechnych do tego, aby sprawować wymiar sprawiedliwości i, podkreślił to pan poseł, nie jest wymagana obecność pozytywnej normy, która wskazywałaby właściwość sądów powszechnych. Wystarczy, że zostanie to domniemanie obalone wtedy, gdy sąd administracyjny przyjąłby do rozpoznania taką skargę. Jeżeli sądy administracyjne odmawiają rozpoznania takich spraw, automatycznie niejako sądy powszechne przejmują do swojej właściwości tego typu sprawy, co jest potwierdzone również w szeregu postanowieniach umarzających postępowanie inicjowane skargą konstytucyjną ze względu na niewyczerpanie drogi sądowej, czy też postanowieniach, które odmawiają skargom konstytucyjnym dalszego biegu. Z tego względu wnosimy o umorzenie postępowania.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, pani mecenas. Pani poseł, proszę.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Nie mam przy sobie tekstu ustawy, ale jeśli dobrze pamiętam, to w tekście ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wyłączona jest możliwość stosowania przepisów ustawy o działalności gospodarczej do postępowania kontrolnego, chyba również w odniesieniu do możliwości wniesienia sprzeciwu w sprawach o przekroczenie terminu, ilości kontroli przy kontroli podatkowej. Nie mam przy sobie tekstu. W tej sytuacji sprzeciw spółki byłby bezzasadny, gdyby przepisy to wyłączały, ale nie mam ustawy. Może ktoś ma ten tekst? A pan ma, panie pośle?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Nie.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Szkoda. Ale może pani…

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jeszcze pan poseł Sanocki.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, my nie rozpatrujemy konkretnego przypadku, nie roztrząsamy sprawy, tylko badamy prawo spółki do wniesienia sprzeciwu od przekroczenia terminu kontroli. Nie bardzo sobie wyobrażam, na jaki przepis prawa karnego czy cywilnego można byłoby powołać się w sądzie powszechnym. Według mnie to sąd administracyjny zastosował spychoterapię. To właśnie w ten sposób oni nabijają licznik, czyli 15 mln spraw rocznie. Absolutnie skarga jest zasadna, moim zdaniem.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani mecenas, proszę.

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Odnosząc się do wypowiedzi państwa posłów, chcę najpierw odnieść się do kwestii wyłączenia przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w zakresie rozdziału V, jeśli chodzi o postępowanie kontrolne w ramach kontroli podatkowej czy – szerzej – skarbowej. Rzeczywiście takie wyłączenie jest, jeżeli mamy do czynienia z postępowaniem, które zabezpiecza dowody w postępowaniu już karnoskarbowym. Natomiast…

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Ale tam jest kilka wyłączeń. Czy ma pani ustawę? Tam są różne wyłączenia.

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Nie, nie mam, ale dokładnie przeanalizowałam przepisy. Z całą pewnością mogę stwierdzić, że te wyłączenia nie mają w tej sprawie zastosowania.

Natomiast odnosząc się do drugiej wypowiedzi, to chcę wskazać, że art. 199^1 Kodeksu postępowania cywilnego wskazuje na obowiązek przejęcia do rozpoznania merytorycznego sprawy przez sąd powszechny, jeżeli sąd administracyjny uzna się za niewłaściwy w sprawie. Więc to jest ta klauzula w połączeniu z art. 177 konstytucji, która realnie gwarantuje każdemu podmiotowi dostęp do drogi sądowej, bo jeśli nie droga sądowoadministracyjna, to droga sądowa w sądach powszechnych. Po drugie, ustawa o swobodzie działalności gospodarczej w art. 77 dotyczącym kontroli przewiduje możliwość wniesienia również roszczenia o odszkodowanie do sądu powszechnego pod warunkiem, że przedsiębiorca poniósł szkodę w wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych. Odsyłając, jeśli chodzi o zakres zasad stosowanych w takim postępowaniu, do właściwego przepisu, to właściwym przepisem będzie art. 417^1 Kodeksu postępowania administracyjnego, który nie wymaga żadnego prejudykatu, wcześniej potwierdzonego sprzecznego z prawem działania organu administracji publicznej. W tym zakresie sąd powszechny będzie autonomicznie oceniał, czy podczas prowadzenia czynności kontrolnych doszło do naruszenia przepisów prawa przez organy kontroli, w tym przypadku skarbowej, ale z tym zastrzeżeniem, że przedsiębiorca będzie powoływał się na powstanie szkody, która zaistniała w wyniku prowadzenia postępowania kontrolnego.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Ja jednak pozwolę się nie zgodzić z tym, co pani mecenas mówi. Przypomnijmy sobie, pan poseł Sanocki o tym mówił, jak sądy administracyjne i sądy powszechne walczą ze sobą o to, który z nich w razie konfliktu czy wątpliwości, czy też sporu kompetencyjnego będzie rozpatrywał sprawę. Przypominam, jak wyglądało postępowanie, nawet bój między Sądem Najwyższym a Naczelnym Sądem Administracyjnym przy ocenie charakteru prawnego decyzji wydawanych w postępowaniu o przyznawaniu unijnych dotacji i dla rolników, i dla przedsiębiorców. Sądy przerzucały się, odrzucały, NSA nie chciał uznać swojej właściwości, przerzucał do Sądu Najwyższego, Sąd Najwyższy odrzucał, twierdząc, że nie jest właściwy w sprawach wydawanych decyzji w postępowaniu administracyjnym w sytuacji, kiedy mamy do czynieni z relacją państwo – obywatel. To nie jest równorzędna sytuacja z prawa cywilnego oparta na jakiejś ekwiwalentności świadczenia itd.

Relacja między obywatelem i państwem, wszystko jedno, kto będzie to państwo reprezentował, jest procedurą administracyjnoprawną, może nienazwaną, może jakąś mieszaną. Zapadały wewnętrzne i zmieniające się uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w różnych składach – 5., 7-osobowych – z których jedne uznawały, że to jest

sprawa prawa administracyjnego – mówię o dotacjach unijnych – drugie, że nie. W końcu rozpatrzył tę sprawę Naczelny Sąd Administracyjny. A więc co skład to walka.

Ja myślę, że jeśli celem naszym jest ochrona wolności przedsiębiorcy, ochrona spółki przed państwem, to nie możemy odesłać ich do procedury cywilnoprawnej, bo tu nic nie jest cywilnoprawne. Człowiek zapłaci wielki wpis i będzie się procesował z silniejszym podmiotem. Według mnie jedyna okoliczność, która ma tu znaczenie, to fakt, że spółka wniosła swój sprzeciw przedwcześnie.

Z tymi dywagacjami, absolutnie się nie zgadzam. Ja mam to przerobione. Przepraszam, proszę się nie gniewać, ale ja tego uczyłam. Jest to relacja między obywatelem a państwem i musimy obywatelowi pomoc.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Stanowisko pani poseł Pawłowicz jest jasne, oczywiste, ono jest logiczne. Na który przepis pani mecenas by się powołała, skarżąc się na dolegliwość kontroli? Kontrola sama w sobie jest dolegliwością dla przedsiębiorcy. Ktoś, kto nie prowadził działalności gospodarczej, nie wie tego. Przecież można zabić przedsiębiorcę, nie wykazując mu żadnych uchybień, tylko go kontrolując. W związku z tym, moim zdaniem, skarga jest słuszna. Kwestia terminu, kiedy skarga została wniesiona, powinna być rozstrzygnięta przez sąd administracyjny, a nie powszechny. Myślę, że nie możemy się przychylić do tego, żebyśmy pozbawiali przedsiębiorcę prawa do odwołania sądowego.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę, pani poseł Bartuś.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, weszliśmy w dyskusję bardzo merytoryczną. Natomiast z tego, co przedstawił pan poseł, w naszym stanowisku chodzi o to, że ze względów formalnych Trybunał Konstytucyjny nie może tej sprawy rozpatrywać. Rolą naszej Komisji nie jest merytoryczne rozpatrywanie sprawy i badanie jej różnych aspektów, tylko to, czy dopuszczalne czy też niedopuszczalne jest wydanie wyroku przez Trybunał. Zajmując merytoryczne stanowisko, stwierdzalibyśmy, że jest dopuszczalne. A w tej chwili pan poseł proponuje przyjąć stanowisko, że orzekanie Trybunału w ogóle jest niedopuszczalne. Czy ja dobrze to rozumuję? A dyskusja, która się toczy, dotyczy już meritum sprawy, którego my w stanowisku nie przedstawiamy, bo uważamy, że Trybunał nie powinien jej rozpatrywać.

Jeszcze raz zapytam pana posła, który wcześniej powiedział, że ma pewne wątpliwości. Czy pan rekomenduje przygotowane stanowisko, czyli wniosek o umorzenie postępowania, bo niedopuszczalne jest rozpatrywanie sprawy przez Trybunał, bo nie zostały spełnione warunki, czy też podajemy to w wątpliwość i przechodzimy do meritum?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Jest dokładnie tak, jak pani poseł to przedstawiła. Na samym początku miałem pewne wątpliwości i nadal je mam, ale w sytuacji, kiedy my oceniamy aktualny stan prawny i musimy odpowiedzieć sobie na pytanie podstawowe, czy droga sądowa… Jak wiadomo Trybunał orzeka w sytuacjach, kiedy droga sądowa jest całkowicie wyczerpana. W świetle obecnie obowiązującego prawa droga sądowa nie została wyczerpana, bo nadal pozostaje sąd powszechny. Droga sądowa nie została wyczerpana, to po pierwsze, a po drugie, pozostaje jeszcze ten jeden dzień.

Moim zdaniem, dzisiaj powinniśmy – podkreślam, to jest moje zdanie, nie wiem, jak państwo zdecydują i jaką decyzję podejmie ostatecznie marszałek – my powinniśmy wnosić o umorzenie postępowania, a jeśli są wątpliwości, mówiła o tym pani poseł, to zmieńmy przepis prawa, który stwierdzi, że przysługuje obywatelowi czy podmiotowi skarga do sądu administracyjnego. Jeśli to będzie zapisane wprost w jakiejkolwiek ustawie czy kodeksie, wtedy sprawa będzie czysta i jasna. Sądy administracyjne nie będą mogły powiedzieć, że to nie ich sprawa, tylko sądów powszechnych. To jest możliwe. Ale my dzisiaj tego nie rozstrzygamy.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję panie pośle. Uważam, że wszystkie argumenty zostały przedstawione, dlatego przechodzimy do głosowania.

Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 6 głosach za, 2 przeciwnych i 6 wstrzymujących się, aczkolwiek pan poseł wywołał pewne wątpliwości, które członkowie Komisji podzielili.

Przechodzimy do kolejnej sprawy. Sprawa o sygn. akt SK 39/15, ponownie pan poseł Kłopotek. Proszę bardzo.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Sądzę, że tym razem już nie będzie takich emocjonalnych wystąpień, bo dla mnie sprawa jest jasna i jednoznaczna. Chodzi o kwestię wywłaszczeń na cel publiczny. Jeśli wywłaszczenie części nieruchomości na cel publiczny nie zostanie zrealizowane, to wywłaszczony podmiot ma prawo domagać się zwrotu tej wcześniej wywłaszczonej nieruchomości. Oczywiście, musi, jeśli otrzymał odszkodowanie, je zwrócić.

Jednak mamy tu do czynienia z nierównością podmiotów i osób, które siadają do rokowań przed ostateczną decyzją wywłaszczeniową z organem administracji publicznej, czyli z wójtem, burmistrzem czy prezydentem miasta. Jedni idą w zaparte i nie zgadzają się na żadne rokowania, na żadną umowę. Wtedy organ administracji publicznej podejmuje decyzję wywłaszczeniową. W świetle obecnie obowiązujących przepisów i interpretacji sądów, co podkreślam, bo to jest ważne, jeśli nie nastąpi wykonanie tego ważnego interesu publicznego, nie zostanie zbudowana droga czy nie powstanie projektowany obiekt użyteczności publicznej, osoba wywłaszczona może domagać się zwrotu i wygrywa bez problemu.

Inna osoba, która zasiada do rokowań, w przeświadczeniu, że i tak zostanie wywłaszczony, zgadza się na uzgodnienie ceny, podpisuje umowę, czyli dobrowolnie zgadza się, bo wie, że i tak dojdzie do wywłaszczenia, w sytuacji, jeśli cel publiczny nie zostanie zrealizowany, nie ma prawa do zwrotu. Zgadzam się z zaproponowanym przez Biuro Analiz Sejmowych stanowiskiem, że art. 136 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami jest niezgodny z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 konstytucji. W pozostałym zakresie wnosimy o umorzenie postępowania.

Wydaje mi się, że to jest prosta sprawa i nie powinna budzić wątpliwości.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie pośle. Otwieram dyskusję. Czy są uwagi lub pytania? Skoro nie ma pytań, przechodzimy do głosowania.

Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie.

Przechodzimy do ostatniej sprawy. Sprawa o sygn. akt SK 47/15, pan poseł Stanisław Pięta. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Stanisław Pięta (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 47/15 zrodziła się w związku ze skargą konstytucją wniesioną przez byłego dyrektora Zakładu Karnego Nr 1 w Łodzi. Rozkazem personalnym Dyrektora Generalnego Służby Więziennej został on odwołany ze stanowiska. Następnie kolejnym rozkazem personalnym został przeniesiony do dyspozycji dyrektora Służby Więziennej w Łodzi. Pan dyrektor poskarżył się Ministerstwu Sprawiedliwości i otrzymał od Ministerstwa Sprawiedliwości informację, że od rozkazu personalnego nie przysługuje prawo wniesienia skargi bądź innego środka zaskarżenia.

Jako przedmiot kontroli w skardze konstytucyjnej zostały wskazane: art. 66 ust. 1 w związku z art. 68 ust. 1 w związku z art. 219 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 219 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej. Art. 66 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej brzmi: „Dyrektora zakładu karnego i dyrektora aresztu śledczego powołuje, spośród oficerów Służby Więziennej, i odwołuje ze stanowiska Dyrektor Generalny na wniosek właściwego dyrektora okręgowego". Art. 68 ust. 1 ustawy stanowi, że: „Funkcjonariusz pełniący służbę

na stanowisku służbowym zajmowanym na podstawie powołania może być w każdym czasie albo w określonym terminie odwołany z tego stanowiska". Zgodnie z art. 219 ust. 1 pkt 2 ustawy: „Sprawy wynikające z podległości służbowej, dotyczące […] odwoływania oraz zwalniania ze stanowisk służbowych i przenoszenia do dyspozycji […] rozstrzyga się w formie rozkazu personalnego", a art. 219 ust. 3 ustawy przesądza, że: „Rozkaz personalny jest wykonalny z dniem w nim określonym. Od rozkazu personalnego odwołanie nie przysługuje".

W tej sprawie będziemy rekomendować Trybunałowi Konstytucyjnemu umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania merytorycznego wyroku. A teraz uprzejmie proszę panią mecenas o dokończenie wywodu.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę, pani mecenas, o uzupełnienie wywodu.

Ekspert z BAS Katarzyna Łakomiec:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, tytułem uzupełnienia powiem, że aby skutecznie zakwestionować w skardze konstytucyjnej przepis innego aktu normatywnego jest wymagane, aby sąd wydał na jego podstawie orzeczenie. Należy zwrócić uwagę, że skarżący w treści skargi konstytucyjnej kwestionuje zgodność z konstytucją jedynie normy wyłączającej możliwość odwołania się od rozkazu personalnego. Formułowane przez skarżącego zarzuty dotyczące braku środka odwoławczego i zamknięcia drogi sądowej aktualizują się jedynie w odniesieniu do normy opartej na art. 219 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej. Norma, którą wywodzi skarżący to tylko norma, która wyłącza drogę odwoławczą sądową. Skarżący nie kwestionuje reszty przepisów dotyczących samego odwołania.

Problematyka kontroli w ramach postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną przepisów, które zamykają drogę sądową lub wykluczają dopuszczalność wniesienia odwołania, była już przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Jest ustalona linia orzecznicza. Sąd konstytucyjny jednoznacznie wskazuje na konieczność uzyskania ostatecznego orzeczenia wydanego na podstawie przepisu regulującego dopuszczalność i tryb wnoszenia środków odwoławczych. Przepis dotyczący braku możliwości odwołania od rozkazu personalnego o odwołaniu ze stanowiska w Służbie Więziennej nie stanowił podstawy wydania wskazanego jako ostateczne rozstrzygnięcie rozkazu personalnego. Rozkaz ten został wydany na podstawie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 66 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej.

W toku sprawy skarżący nie podjął działań prowadzących do uzyskania orzeczenia wskazującego na niedopuszczalność środka odwoławczego, co umożliwiłoby Trybunałowi Konstytucyjnemu merytoryczną ocenę przepisów ograniczających dostęp do tego środka. Biorąc pod uwagę utrwaloną linię orzeczniczą TK, rozpoznanie sprawy jest więc niedopuszczalne.

Na koniec należy zauważyć, że prokurator generalny w swoim stanowisku również wniósł o umorzenie postępowania.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, pani mecenas. Czy w tej sprawie są pytania lub głosy w dyskusji? Nie słyszę. Przechodzimy do głosowania.

Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 12 głosach za, braku przeciwnych i 1 wstrzymującym się.

Tym samym wyczerpaliśmy porządek dzienny. Przypominam i zapraszam na jutrzejsze spotkanie członków Komisji Ustawodawczej z delegacją chińską o godz. 15.30 w sali konferencyjnej im. Jacka Kuronia.

Zamykam posiedzenie Komisji.